

Reissert, Bernd

Article — Digitized Version

Langfristarbeitslosigkeit und "temporärer Ersatzarbeitsmarkt":
Modellrechnung zu einem arbeitsmarktpolitischen Sofortprogramm ;
Arbeitsbeschaffungsprogramm

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Reissert, Bernd (1983) : Langfristarbeitslosigkeit und "temporärer Ersatzarbeitsmarkt": Modellrechnung zu einem arbeitsmarktpolitischen Sofortprogramm ; Arbeitsbeschaffungsprogramm, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 63, Iss. 4, pp. 178-184

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/135788>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Langfristarbeitslosigkeit und „temporärer Ersatzarbeitsmarkt“

Modellrechnung zu einem arbeitsmarktpolitischen Sofortprogramm

Bernd Reissert, Berlin

In seinem Sondergutachten vom Herbst 1982 hat sich der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung für einen Ausbau von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zugunsten von Langzeitarbeitslosen ausgesprochen. Hamburg hat bereits ein 100-Mill.-DM-Programm zur Arbeitsbeschaffung gestartet. Was würde solch ein Arbeitsbeschaffungsprogramm bundesweit kosten? In welchem Ausmaß würde es sich selbst finanzieren?

Die Arbeitslosenzahl in der Bundesrepublik hat mit 2,5 Mill. einen Rekordwert, aber noch nicht ihren Höchststand erreicht. Vor dem Hintergrund des immer noch zunehmenden Erwerbspersonenpotentials, des niedrigen Wirtschaftswachstums und anhaltender Produktivitätssteigerungen muß in den nächsten Jahren – von saisonalen Schwankungen abgesehen – mit einem weiteren Ansteigen der Arbeitslosenzahlen gerechnet werden¹.

In dieser Situation sind wirkungsvolle und durchsetzbare beschäftigungspolitische Strategien zur raschen Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung nicht in Sicht. Eine angebotsorientierte Politik, die die Investitionsneigung der Unternehmen durch Kostenentlastung erreichen will, kann nicht erfolgreich sein, solange die vorhandenen Produktionskapazitäten unterausgelastet sind und die Unternehmen die zukünftige Nachfrageentwicklung skeptisch einschätzen. Nachfrageorientierte Investitions- und Investitionsförderungsprogramme der öffentlichen Hand können demgegenüber erhebliche (wenn auch zum Abbau der Arbeitslosigkeit allein nicht ausreichende) Beschäftigungseffekte haben. Sie können sich auch durch die damit herbeigeführten zusätzlichen Einnahmen aus Steuern und Sozialabgaben und durch Ersparnisse bei der Arbeitslosenversiche-

rung und den Sozialleistungen sogar (teilweise) „selbst finanzieren“². Solche Programme sind aber im Rahmen unserer bundesstaatlichen Finanzverfassung nur schwer durchsetzbar, weil Kosten und (finanzielle) Nutzen sowie Verantwortlichkeiten und Handlungsmöglichkeiten für die Beschäftigungspolitik zwischen Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungsträgern höchst ungleich verteilt sind³. Vorschläge zur Arbeitszeitverkürzung und zur Umverteilung des Beschäftigungsvolumens sind zwischen den Tarifparteien umstritten und deshalb ebenfalls politisch blockiert⁴.

Da die „großen Optionen“ zur Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung gleichermaßen verschlossen erscheinen, breitet sich in der Bundesrepublik inzwischen ein beschäftigungspolitischer Pessimismus aus, der in Resignation umzuschlagen beginnt: Wenn in der Beschäftigungspolitik „nichts mehr geht“, dann ist die negative Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt unabänderlich. Die Politik kann nur abwarten, bis sich die Arbeitsmarktlage in den neunziger Jahren aufgrund der demographischen Entwicklung wieder entspannt. Bis dahin

¹ Vgl. u. a. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB): Arbeitsmarktbilanz 1965-2000, in: Quintessenzen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 1, Nürnberg 1982.

² Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW): Eine mittelfristige Strategie zur Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung, in: DIW-Wochenbericht 15/1978, S. 147 ff.; W. Leibfritz: Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen alternativer finanzpolitischer Programme, in: Mo-Schnelldienst 34/1981, S. 3 ff.; Bundesministerium für Forschung und Technologie/Prognos AG: Szenarien zur wirtschaftlichen und technologischen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland bis 1995, Ms., Bonn 1980.

³ Vgl. F. W. Scharpf: Institutionelle Bedingungen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte – Beilage zu Das Parlament B6/1983, S. 4 f.

⁴ Vgl. ebenda, S. 12 f.

Bernd Reissert, 33, Dipl.-Verwaltungswissenschaftler, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Internationalen Institut für Management und Verwaltung des Wissenschaftszentrums Berlin. Sein Forschungsschwerpunkt liegt auf dem Gebiet der Arbeitsmarktpolitik.

kann sie nur versuchen, die Massenarbeitslosigkeit als ohnehin unlösbares Problem aus dem Bereich des politisch zu Verantwortenden hinauszudefinieren⁵.

Langfristarbeitslosigkeit als Dauerschicksal

Für die große Mehrheit der Erwerbstätigen mit sicherem Arbeitsplatz und sogar für die Mehrheit der arbeitslos gewordenen Beschäftigten, die schnell wieder Arbeit finden, ist diese Resignation der Beschäftigungspolitik nur von geringer Bedeutung. Immerhin findet rund die Hälfte aller arbeitslos gewordenen innerhalb von zwei Monaten wieder eine Beschäftigung⁶. Für diejenigen Arbeitslosen, die längerfristig arbeitslos bleiben, bedeuten Arbeitslosigkeit und beschäftigungspolitische Resignation jedoch eine berufliche und gesellschaftliche Katastrophe: Bei längerer Arbeitslosigkeit verlieren die Betroffenen ihre berufliche Qualifikation, ihre Arbeitsmotivation, ihre Fähigkeit zur sozialen Integration und damit schließlich auch ihre Arbeitsfähigkeit. Sie werden dadurch objektiv „schwer vermittelbar“ und finden deshalb erst recht keinen Arbeitsplatz mehr; für sie wird Arbeitslosigkeit zum Dauerschicksal. Längerfristige Arbeitslosigkeit ist also „ein sich selbst verstärkender Prozeß, aus dem es für die Betroffenen häufig kaum noch eine Rückkehr in reguläre Beschäftigungsverhältnisse gibt“⁷.

Langfristarbeitslosigkeit ist dabei nicht nur ein individuelles, sondern auch ein quantitativ bedeutsames gesellschaftspolitisches Problem: Von den rund 3,5 Mill. Beschäftigten, die 1981 arbeitslos wurden, waren schätzungsweise 20 % nach sechs Monaten immer noch ohne Arbeit. Von den 1,82 Mill. Arbeitslosen im September 1982 waren 46,4 % (rund 843 000 Personen) schon mindestens sechs Monate arbeitslos⁸. Dieser Anteil der längerfristig Arbeitslosen am gesamten Arbeitslosenbestand nimmt mit steigender Arbeitslosigkeit zu⁹. Gleichzeitig reichert sich der Bestand an längerfristig Arbeitslosen durch „Aussiebnungsprozesse“

bei der Entlassung und Neueinstellung immer mehr mit den Angehörigen jener „Problem- und Randgruppen“ des Arbeitsmarktes an, die aus der Sicht der Arbeitgeber am wenigsten leistungsfähig sind: mit Älteren, Behinderten und Schwerbehinderten, Frauen, Ungelernten, Ausländern und – in zunehmendem Maße – mit Jugendlichen ohne Berufserfahrung¹⁰. Gerade die schwächeren Mitglieder der Erwerbsbevölkerung haben also auf dem Arbeitsmarkt keine Chance mehr, wenn nicht bald etwas geschieht.

Ein Programmvorschlag

Diese Umstände machen deutlich, daß vor allem die Langfristarbeitslosigkeit nicht mehr länger einfach hingenommen werden darf. Wenn die Beschäftigungspolitik sich schon nicht in der Lage sieht, kurzfristig die Vollbeschäftigung wiederherzustellen, dann muß sie zumindest versuchen, die Langfristarbeitslosigkeit mit ihren verheerenden psychischen und ökonomischen Wirkungen zu beseitigen. Dabei müssen notfalls auch „zweitbeste“ Lösungen in Kauf genommen werden, wenn die eigentlich erwünschte beste Lösung – die Schaffung von zusätzlichen Dauerarbeitsplätzen – nicht erreichbar ist.

Zu den „zweitbesten“ Lösungen gehört vor allem die Ausweitung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), die zum Repertoire der Arbeitsmarktpolitik zählen. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen führen zwar erfahrungsgemäß nur in begrenztem Maße zu neuen Dauerarbeitsplätzen. Sie bieten Arbeitslosen aber immerhin eine befristete produktive Beschäftigung in lohnenden Einsatzfeldern und damit die Möglichkeit, ihre Qualifikation und Leistungsfähigkeit zu erhalten oder zu verbessern. Dem Staat eröffnen sie die Möglichkeit, die Finanzierung sinnvoller, befristeter Arbeitsplätze an die Stelle der Finanzierung unproduktiver Arbeitslosigkeit zu setzen¹¹.

Versuche zur Schaffung eines „temporären Ersatzarbeitsmarktes“ mit Hilfe von umfangreichen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für schwer vermittelbare Arbeitslose sind bereits 1979 mit dem „Arbeitsmarktpolitischen Programm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen“¹² und Anfang 1983 mit dem „100-Millionen-DM-Programm zur Arbeitsbeschaffung in Hamburg“¹³ unternommen wor-

⁵ Vgl. als Beispiel „Poullain sieht Arbeitslosigkeit in neuem Licht“, in: Süddeutsche Zeitung, 3. 11. 1982.

⁶ Vgl. D. Freiburghaus: Verteilung der Dauer der Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland 1977-1979, Berlin 1980 (Wissenschaftszentrum Berlin, IIM-Paper 80-2); und eigene Schätzung.

⁷ „100-Millionen-DM-Programm zur Arbeitsbeschaffung in Hamburg“, Drucksache der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 10/392, 19. 10. 1982, S. 3.

⁸ Vgl. Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA) 3/1983, S. 267; und Schätzungen nach D. Freiburghaus, a.a.O.

⁹ Vgl. ANBA: Jahreszahlen 1981, S. 86.

¹⁰ Vgl. u. a. R. Schettkat, K. Semlinger: Der eigenständige Effekt gesundheitlicher Einschränkungen als Vermittlungshemmnis, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB) 4/1982, S. 434 ff.; W. Karr, G. Apfelthaler: Zur Dauer der Arbeitslosigkeit, in: MittAB 4/1981, S. 384 ff.; U. Cramer: Zur erwarteten Dauer der Arbeitslosigkeit, Ms., Nürnberg 1982 (IAB).

¹¹ Vgl. H. E. Maier: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen als Instrument aktiver Arbeitsmarktpolitik, in: F. W. Schärpf et al. (Hrsg.): Aktive Arbeitsmarktpolitik – Erfahrungen und neue Wege, Frankfurt/M. 1982, S. 119-140.

¹² Ebenda; vgl. auch Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung: Arbeitsmarktpolitisches Programm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen, Bonn 1979.

¹³ „100-Millionen-DM-Programm. . .“, a.a.O.

den. Diese regional begrenzten Ansätze können auf das gesamte Bundesgebiet übertragen werden. In diesem Sinn hat der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung im Herbst 1982 zugunsten von Langzeitarbeitslosen einen Ausbau von „Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im öffentlichen Sektor für eine nicht zu kurz bemessene Übergangszeit“ befürwortet, auch wenn dabei nicht mit der Schaffung von Dauerarbeitsplätzen gerechnet werden kann¹⁴.

Elemente des Programms

Ich will im folgenden zeigen, daß die Schaffung eines bundesweiten „temporären Ersatzarbeitsmarktes“ durch die Ausweitung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zur Bekämpfung der Langfristarbeitslosigkeit zumindest finanziell kein utopisches Unterfangen ist und daß sich ihre Kosten durchaus in Grenzen halten. Die sich anschließende Modellrechnung ermittelt den finanziellen Aufwand, der mit der Schaffung eines ABM-„Ersatzarbeitsmarkts“ für längerfristig Arbeitslose im Jahr 1983 verbunden wäre. Sie geht von einem denkbaren arbeitsmarktpolitischen Sofortprogramm aus, das folgende Elemente enthält:

- Allen Arbeitslosen, die mindestens sechs Monate arbeitslos sind, wird für einen mittelfristigen Zeitraum eine Beschäftigung im Rahmen des ABM-„Ersatzarbeitsmarkts“ angeboten;
- die ABM-Stellen werden vorzugsweise für 32 Wochenstunden (Vier-Tage-Woche) angeboten, um Verdrängungs- und Substitutionseffekte des „Ersatzarbeitsmarkts“ gegenüber dem „regulären“ Arbeitsmarkt zu vermeiden und um der geringen Belastbarkeit vieler längerfristig Arbeitsloser entgegenzukommen¹⁵; es kommen aber auch 40-Wochenstunden-Stellen in Frage;
- die ABM-Beschäftigten werden vom Maßnahmen-träger nach Tarif bzw. nach dem ortsüblichen Vergleichslohn bezahlt;
- der Träger erhält von der Bundesanstalt für Arbeit einen Zuschuß in Höhe von 100 % des Arbeitsentgelts

¹⁴ Sondergutachten vom 12. 10. 1982, Bundestagsdrucksache 9/2027, Tz. 90.

¹⁵ Vgl. auch die Einplanung von Teilzeitstellen im Hamburger „100-Millionen-DM-Programm. . .“, a. a. O.

¹⁶ Bei einem geringeren Zuschußsatz, wie er nach den bisherigen Regelungen des Arbeitsförderungs-gesetzes in der Regel vorgesehen ist (vgl. §§ 91 ff. AFG), ist von den ABM-Trägern eine massive Ausweitung des Stellenangebots nicht zu erwarten.

¹⁷ Vgl. J. Ehlers, J. Fiedler: Es gibt wenig Arbeit, aber sehr viel zu tun. Das Hamburger Programm zum Ausbau eines „zweiten Arbeitsmarktes“ über Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, in: Frankfurter Rundschau, 4. 3. 1983, S. 10.

¹⁸ Vgl. ebenda.

(einschließlich der Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung) für jeden ABM-Beschäftigten¹⁶;

- der durch das Programm entstehende finanzielle Mehraufwand der Bundesanstalt für Arbeit wird durch Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt ausgeglichen.

Notwendige Absicherungen

Ein derartiges Programm ist nur zu verantworten und durchzusetzen, wenn es gegen Fehlentwicklungen und Mißverständnisse abgesichert ist¹⁷: Der ABM-„Ersatzarbeitsmarkt“ darf kein zweitklassiger Arbeitsmarkt werden, und er darf nicht zu Lasten regulärer Beschäftigungsverhältnisse gehen. Er muß Arbeitsverhältnisse auf Tarifbasis in sinnvollen, produktiven Aufgabenbereichen bieten, er muß den Beschäftigten die Möglichkeit offenhalten, bei jeder sich bietenden Gelegenheit in ein reguläres, unbefristetes Beschäftigungsverhältnis überzuwechseln, und er muß verhindern, daß die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen lediglich reguläre Beschäftigungsverhältnisse ersetzen.

Diese Bedingungen sind nicht leicht zu erfüllen, aber sie sind – wie die im Hamburger „100-Millionen-DM-Programm“ beschrittenen neuen Wege zeigen – auch nicht unerfüllbar¹⁸: Mit Ideen- und Phantasie-reichtum sowie mit neuen Organisationsformen (Auftragsorganisationen, Vergabearbeiten, aktiver Beteiligung der Gebietskörperschaften an der Programmumsetzung) lassen sich zusätzliche sinnvolle und nützliche Arbeitsfelder erschließen. Substitutionseffekte und Umfinanzierungen, die sich bei der Ersetzung regulärer Beschäftigungsverhältnisse durch ABM-Stellen ergeben, lassen sich weitgehend vermeiden, wenn die öffentliche Hand durch eine stabile Stellen- und Investitionspolitik gleichzeitig den „regulären“ Arbeitsmarkt abstützt und wenn die jeweiligen Personal- und Betriebsräte die Zusätzlichkeit der einzelnen ABM-Projekte prüfen.

Umfang des Arbeitsmarktes

Die Modellrechnung wird zeigen, daß sich die Kosten des skizzierten Programms selbst dann in Grenzen halten, wenn alle Langfristarbeitslosen (d. h. die zur Zeit mehr als eine Million Arbeitslosen, die schon mindestens sechs Monate arbeitslos sind)¹⁹ das Programm in Anspruch nehmen. Eine derartige Ausdehnung des „temporären Ersatzarbeitsmarkts“ scheidet aber wahrscheinlich an der begrenzten Aufnahmefähigkeit möglicher ABM-Träger. Vorstellbar ist immerhin, daß der ABM-„Ersatzarbeitsmarkt“ trotz der begrenzten Trägerkapazitäten so ausgeweitet werden kann, daß er rund 400 000 Personen (rund 2 % aller Beschäftigten) aufnimmt.

Diese Größenordnung ergibt sich aus den Erfahrungen mit früheren, regional begrenzten ABM-Programmen, bei denen die Zahl der ABM-Beschäftigten in einzelnen Arbeitsamtsbezirken auch schon 2 % der regulär Beschäftigten erreichte²⁰, und aus den Erfahrungen der schwedischen Arbeitsverwaltung, die sogar landesweit ähnliche Größenordnungen erreichen konnte²¹. Um Pro-Kopf-Kostenwerte zu erhalten, die für den Durchschnitt der Langfristarbeitslosen gelten, geht die Modellrechnung zunächst von einem (in der Praxis nicht realisierbaren) Programm aus, das von allen Langfristarbeitslosen in Anspruch genommen wird. Aus den Pro-Kopf-Kosten, die sich am Schluß ergeben, läßt sich dann leicht errechnen, wie groß der finanzielle Aufwand wäre, wenn das Programm nur von einem Teil der Anspruchsberechtigten (z. B. von 400 000 Personen) in Anspruch genommen werden könnte.

Vorsichtige Annahmen

Die Modellrechnung verwendet bewußt skeptische und vorsichtige Annahmen, um die Kosten, die bei der Realisierung des Programms entstehen würden, nicht zu unterschätzen. Sie weicht im Ergebnis von Rechnungen der Bundesanstalt für Arbeit ab, denen zufolge zusätzliche Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen keine zu-

sätzlichen Kosten verursachen, da sie sich durch eingesparte Unterstützungsleistungen für Arbeitslose und durch zusätzliche Steuer- und Beitragseinnahmen „selbst finanzieren“²².

Die Abweichungen sind vor allem darauf zurückzuführen, daß die Bundesanstalt bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen von zusätzlich eingestellten „Stammarbeitskräften“ sowie von Vorleistungs- und Einkommensmultiplikatorwirkungen ausgeht, die zu erhöhten Einsparungen und Mehreinnahmen führen, und daß die Bundesanstalt unterstellt, alle potentiellen ABM-Beschäftigten seien bei anhaltender Arbeitslosigkeit Leistungsempfänger der Bundesanstalt. Beide Annahmen sind bei dem Umfang des skizzierten Programms unwahrscheinlich; sie werden hier nicht verwendet, um die Modellrechnung nicht dem Vorwurf der „Milchmäddenrechnung“ auszusetzen. Die Modellrechnung unterscheidet sich von anderen Rechnungen auch dadurch, daß sie nicht nur die gesamtfiskalischen Kosten des ABM-Programms ermittelt; sie unterscheidet nach gebietskörperschaftlichen Ebenen und Sozialversicherungsträgern und gibt deshalb auch an, auf welcher Ebene welche Kosten anfallen.

¹⁹ Zur Abgrenzung der Langfristarbeitslosigkeit als Arbeitslosigkeit von mindestens sechs Monaten Dauer vgl. die Untersuchungsergebnisse des IAB. Sie zeigen, daß bei Arbeitslosen nach rund sechs Monaten der Erwerbslosigkeit eine Phase der Hoffnungslosigkeit und des Abbaus von sozialen Kontakten und Qualifikationen eintritt. Vgl. u. a. C. Brinkmann, K. Schober-Gottwald: Zur beruflichen Wiedereingliederung von Arbeitslosen während der Rezession 1974/75, in: MittAB 2/1976, S. 91 ff.; B. von Rosenblatt, C.F. Büchtemann: Arbeitslosigkeit und berufliche Wiedereingliederung, in: MittAB 4/1980, S. 552 ff.

²⁰ Vgl. A. B. Peters, G. Schmid: Aggregierte Wirkungsanalyse des arbeitsmarktpolitischen Programms der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen – Zwischenbericht, Discussion Paper IIM/LMP82-1, Wissenschaftszentrum Berlin 1982, S. 230, 242 f.

²¹ G. Schmid: Arbeitsmarktpolitik in Schweden und in der Bundesrepublik, in: F. W. Schärpf et al. (Hrsg.), a.a.O., S. 29 ff., bes. S. 56.

²² Vgl. vor allem E. Spitznagel: Kostenvergleich zwischen ABM und Arbeitslosigkeit für das Jahr 1981, Nürnberg 1981 (IAB-Kurzbericht, 27. 2. 81); L. Reyher, E. Spitznagel: Alternative Utilization of Unemployment Compensation Funds: A Comparison of Overall Fiscal Costs, Paris 1982 (OECD-Konferenzpapier).

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

Henry Krägenau

INTERNATIONALE DIREKTINVESTITIONEN

- Ergänzungsband 1982 -

Mit diesem Band liegt die 3. Ergänzung zu dem Buch „Internationale Direktinvestitionen“ vor, das vom HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg erstmals 1975 veröffentlicht wurde. Der statistische Materialband erfaßt die Direktinvestitionen aus 14 wichtigen Industrieländern (USA, Kanada, Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Belgien/Luxemburg, Niederlande, Großbritannien, Dänemark, Irland, Schweiz, Schweden, Japan) sowie die, die in diesen Ländern zu verzeichnen sind. Neben der Fortschreibung von Reihen – in der Regel bis 1979/80 – sind wiederum auch ältere Daten aufgenommen worden, um die Arbeit auch für diejenigen gut verwendbar zu machen, der die vorausgegangenen Bände nicht besitzt. Erstmals wurden für einzelne Länder auch Daten zur Auslandsproduktion und zu Produktionen ausländischer Unternehmen im Anlageland aufgenommen.

DIN A4, 376 Seiten, 1982, brosch. DM 54,-

ISBN 3-87895-226-0

V E R L A G W E L T A R C H I V G M B H - H A M B U R G

□ Im Jahr 1983 werden nach den Schätzungen der Bundesanstalt für Arbeit und der Bundesregierung im Jahresdurchschnitt voraussichtlich 2,35 Mill. Erwerbspersonen arbeitslos sein²³. Nach den Erfahrungen der letzten Jahre muß man davon ausgehen, daß von diesen Arbeitslosen rund 47 % mindestens sechs Monate arbeitslos sind²⁴. Es wird also im Jahr 1983 im Durchschnitt einen Bestand von rund einer Million Arbeitslosen geben, die mindestens sechs Monate Arbeitslosigkeit hinter sich haben. Das vorgeschlagene Programm müßte also, um allen Langfristarbeitslosen eine Beschäftigung zu bieten, im Jahr 1983 rund 1 Mill. Personen in ABM finanzieren.

□ Für einen Erwerbstätigen, der in ABM beschäftigt ist, muß die Bundesanstalt für Arbeit bei einem Zuschußsatz von 100 % im Jahr 1983 folgende Beträge aufwenden²⁵:

- ca. 25 800 DM bei 32 Wochenstunden Arbeitszeit,
- ca. 32 200 DM bei 40 Wochenstunden Arbeitszeit.

□ Die Bruttokosten des vorgeschlagenen Programms belaufen sich für die Bundesanstalt (und damit für den Bundeshaushalt) im Jahr 1983 demnach auf:

- ca. 25,8 Mrd. DM bei 32 Wochenstunden Arbeitszeit,
- ca. 32,2 Mrd. DM bei 40 Wochenstunden Arbeitszeit.

Einsparungen

Diesen Kosten stehen bei der Bundesanstalt für Arbeit, bei den übrigen Sozialversicherungsträgern und bei den Gebietskörperschaften – vor allem beim Bund – Einsparungen und Mehreinnahmen gegenüber, die durch das Programm entstehen. Diese programmbedingten Einsparungen und Mehreinnahmen müssen von den Programmkosten abgezogen werden, wenn der durch das Programm verursachte finanzielle Mehraufwand (Nettokosten) berechnet werden soll²⁶.

□ *Einsparungen beim Arbeitslosengeld (ALG):* Da Arbeitslosengeld nur bis zu einer Höchstdauer von knapp

einem Jahr gewährt wird²⁷, können sich vom Programm begünstigte ALG-Empfänger nur unter denjenigen Arbeitslosen befinden, die zwischen sechs Monaten und einem Jahr arbeitslos sind. Das sind ca. 25 % aller Arbeitslosen – 1983 also rund 590 000 Personen²⁸. Bei diesem Teil der Arbeitslosen muß man unterstellen, daß die Leistungsempfängerquote – also der Anteil der ALG-Empfänger an den Arbeitslosen – etwas niedriger ist als beim Gesamtbestand an Arbeitslosen, da ja ein Teil der ALG-Empfänger nach einigen Monaten Arbeitslosigkeit seinen ALG-Anspruch verliert²⁹. Die Quote dürfte hier also nicht wie im Durchschnitt bei 49,5 %³⁰, sondern bei etwa 44 % liegen. Das bedeutet, daß sich unter den Arbeitslosen, die mindestens sechs Monate arbeitslos sind, 1983 im Jahresdurchschnitt rund 260 000 ALG-Empfänger befinden. Wenn diese Personen 1983 aus dem Programm finanziert werden, kann für sie das ALG eingespart werden. Bei einem voraussichtlichen jährlichen ALG-Volumen pro Kopf von ca. 17 650 DM (einschließlich Versicherungsleistungen)³¹ ergeben sich also Einsparungen in Höhe von rund 4,6 Mrd. DM.

□ *Einsparungen bei der Arbeitslosenhilfe:* Die Arbeitslosenhilfe (ALHi) wird seit 1981 vollständig aus dem Bundeshaushalt gewährt. Für 1983 wird im Jahresdurchschnitt mit rund 400 000 ALHi-Empfängern gerechnet. Die ALHi-Empfängerquote – also der Anteil der ALHi-Empfänger an den Arbeitslosen – wird auf 17 % geschätzt³². Da Arbeitslosenhilfe fast ausschließlich im Anschluß an den Bezug von Arbeitslosengeld gewährt wird, muß man davon ausgehen, daß die ALHi-Empfänger in ihrer großen Mehrzahl längerfristig Arbeitslose sind und daß die ALHi-Empfängerquote bei den längerfristig Arbeitslosen wesentlich über dem Durchschnitt liegt³³. Auch bei vorsichtiger Schätzung kann man deshalb annehmen, daß unter den 400 000 ALHi-Empfän-

²⁸ Vgl. Anm. 24.

²⁹ § 106 Abs. 1 AFG. Die Quote dürfte allerdings nicht wesentlich niedriger sein als die Quote für alle Arbeitslosen, da ja in der letzteren auch die (rund 20 %) Arbeitslosen mit mehr als einem Jahr Arbeitslosigkeit enthalten sind, die auf keinen Fall einen ALG-Anspruch haben. Im September 1982 war die ALG-Empfängerquote unter den 6 bis 12 Monate Arbeitslosen mit 58,7 % sogar höher als die Quote für alle Arbeitslosen (ANBA 3/1983, S. 185, 284).

³⁰ Vgl. Haushaltsplan der Bundesanstalt für Arbeit 1983, Erläuterung zu Kap. 5, Tit. 68101.

³¹ Ebenda und eigene Berechnung.

³² Vgl. Bundeshaushaltsplan 1983, Erläuterung zu Kap. 1112, Tit. 68101.

³³ Im Juni 1982 bezogen 92 % aller ALHi-Empfänger ihre Arbeitslosenhilfe im Anschluß an den Bezug von Arbeitslosengeld (ANBA 8/1982, S. 1225); im Dezember 1982 bezogen 90 % aller ALHi-Empfänger Anschluß-Arbeitslosenhilfe (ANBA 2/1983, S. 117). Im September 1982 lag die ALHi-Empfängerquote unter den schon mindestens 6 Monate Arbeitslosen bei 29 % (ANBA 3/1983, S. 284). Vgl. auch §§ 134 ff. AFG.

²³ Vgl. die Erläuterungen zum Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit 1983, in: Arbeit und Beruf 2/1983, S. 46 f.

²⁴ Vgl. ANBA 3/1983, S. 267. Im September 1982 waren demnach von 1 818 638 Arbeitslosen 457 226 Personen (25 %) zwischen 6 und 12 Monaten arbeitslos, 275 548 Personen (15 %) zwischen 1 Jahr und 2 Jahren arbeitslos und 110 592 (6 %) 2 Jahre und länger arbeitslos (bisher unveröffentlichte Zahlen der Bundesanstalt für Arbeit).

²⁵ Vgl. Haushaltsplan der Bundesanstalt für Arbeit 1983, Erläuterung zu Kap. 3, Tit. 86322 ff. Danach beträgt das durchschnittliche Arbeitsentgelt für ABM (einschließlich Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung) im Jahr 1983 16,10 DM pro Stunde. Bei 40 Wochenstunden sind pro Arbeitnehmer im Jahr rund 2000 Stunden zu veranschlagen, bei 32 Wochenstunden rund 1600 Stunden.

²⁶ Zur Berechnungsmethodik vgl. vor allem E. Spitznagel, a.a.O.; L. Reyher, E. Spitznagel, a.a.O.; DIW, a.a.O.; M. Koller: Die Kosten der Erwerbslosigkeit, in: MittAB 2/1979, S. 188 f.

²⁷ § 106 Abs. 1 AFG.

gern im Jahr 1983 rund 250 000 Arbeitslose sind, die mindestens sechs Monate Arbeitslosigkeit hinter sich haben. Unter den vom Programm begünstigten Personen sind also 1983 rund 250 000 ALHi-Empfänger: für sie kann die Arbeitslosenhilfe wegfallen. Bei einem voraussichtlichen jährlichen ALHi-Volumen pro Kopf von ca. 14 360 DM (einschließlich Versicherungsleistungen)³⁴ ergeben sich Einsparungen in Höhe von rund 3,6 Mrd. DM.

□ *Einsparungen bei der Sozialhilfe:* Wenn die Arbeitslosigkeit zurückgeht, reduzieren sich auch die Ausgaben für die Sozialhilfe. Diese Einsparungen lassen sich nicht exakt quantifizieren, da genaue statistische Angaben über die Abhängigkeit der Sozialhilfeausgaben von der Entwicklung der Arbeitslosigkeit nicht existieren³⁵. Verschiedene, voneinander unabhängige vorsichtige Berechnungen deuten aber immerhin darauf hin, daß unter 1 Mill. Arbeitslosen rund 250 000 Sozialhilfeempfänger sind, die laufende Hilfen zum Lebensunterhalt beziehen³⁶. Da die jährlichen Ausgaben für laufende Hilfen zum Lebensunterhalt ca. 2500 DM je Empfänger betragen³⁷, ergibt sich, daß für die vom Programm begünstigten Personen jährliche Sozialhilfeausgaben in Höhe von rund 0,6 Mrd. DM entfallen. Von diesen Einsparungen profitieren fast ausschließlich die Gemeinden.

Mehreinnahmen

□ *Mehreinnahmen aus direkten Steuern:* Wenn das Programm von allen längerfristig Arbeitslosen in Anspruch genommen wird, so sind ca. 1 Mill. Personen wieder in Beschäftigungsverhältnissen, in denen sie auch wieder Einkommensteuern zahlen. Bei jedem Beschäftigten sind dies im Jahr rund 2100 DM, wenn er 32

Wochenstunden arbeitet, bzw. rund 2700 DM, wenn er 40 Wochenstunden arbeitet³⁸. Daraus ergeben sich staatliche Mehreinnahmen aus direkten Steuern in Höhe von rund

- 2,1 Mrd. DM bei 32 Wochenstunden Arbeitszeit,
- 2,7 Mrd. DM bei 40 Wochenstunden Arbeitszeit.

Auf den Bund entfallen davon rund³⁹

- 0,9 Mrd. DM bei 32 Wochenstunden Arbeitszeit,
- 1,1 Mrd. DM bei 40 Wochenstunden Arbeitszeit.

□ *Mehreinnahmen aus indirekten Steuern:* Die Nettoeinkommen der durch das Programm in ABM beschäftigten Arbeitnehmer sind in jedem Fall höher als die Lohnersatzleistungen, die sie vorher – wenn überhaupt – bezogen haben. Die durch das Programm geförderten Personen haben deshalb die Möglichkeit zu höheren Verbrauchsausgaben. Mit diesen erhöhten Verbrauchsausgaben sind auch erhöhte Verbrauchsteuern verbunden, und zwar pro geförderte Person bei 32 Wochenstunden Arbeitszeit im Jahr schätzungsweise 1400 DM, bei 40 Wochenstunden Arbeitszeit schätzungsweise 1800 DM⁴⁰. Daraus ergeben sich durch das Programm verursachte staatliche Mehreinnahmen in Höhe von rund

- 1,4 Mrd. DM bei 32 Wochenstunden Arbeitszeit,
- 1,8 Mrd. DM bei 40 Wochenstunden Arbeitszeit.

Auf den Bund entfallen davon schätzungsweise⁴¹

- 1,1 Mrd. DM bei 32 Wochenstunden Arbeitszeit,
- 1,4 Mrd. DM bei 40 Wochenstunden Arbeitszeit.

³⁸ Der durchschnittliche Bruttolohn im Rahmen von ABM beträgt 1983 voraussichtlich 13,40 DM (vgl. Haushaltsplan der Bundesanstalt für Arbeit 1983, Erläuterung zu Kap. 3, Tit. 86322 ff.). Bei 32 Wochenstunden Arbeitszeit ergibt sich daraus ein Bruttoeinkommen von ca. 21 500 DM im Jahr, bei 40 Wochenstunden von ca. 27 000 DM im Jahr. Zur Herleitung der entsprechenden Steuerbeträge von 2100 bzw. 2700 DM vgl. E. Spitznagel, a.a.O., S. 1.

³⁹ Auf den Bund entfallen 42,5 % des Aufkommens der Einkommensteuer; vgl. Art. 106 Abs. 3,5 Grundgesetz und § 1 Gemeindefinanzreformgesetz in der Fassung vom 30. 11. 1978, BGBl. I, S. 1849.

⁴⁰ Bei ca. 500 000 ehemaligen Leistungsempfängern, die nun an ABM teilnehmen, entstehen jährliche Verbrauchsteuermehreinnahmen von je 800 DM bei 32 Wochenstunden Arbeitszeit bzw. 1000 DM bei 40 Wochenstunden Arbeitszeit, insgesamt also 0,4 bzw. 0,5 Mrd. DM (vgl. E. Spitznagel, a.a.O., S. 2). Bei den übrigen rund 500 000 ABM-Teilnehmern, die sonst keine Leistungen der Bundesanstalt erhalten hätten, entstehen bei 32 Wochenstunden Arbeitszeit jährliche Verbrauchsteuermehreinnahmen in Höhe von rund 2040 DM, insgesamt rund 1 Mrd. DM (zur Berechnungsmethode vgl. E. Spitznagel, a.a.O., S. 2; M. Koller, a.a.O., S. 188). Bei 40 Wochenstunden entstehen entsprechende Steuermehreinnahmen in Höhe von rund 2550 DM, insgesamt 1,3 Mrd. DM. Insgesamt entstehen bei 1 Mill. Programmteilnehmern und 32 Wochenstunden Arbeitszeit zusätzliche Verbrauchsteuereinnahmen in Höhe von 1,4 Mrd. DM (1400 DM pro Person); bei 40 Wochenstunden sind es 1,8 Mrd. DM (1800 DM pro Person).

⁴¹ Der Bund erhält zur Zeit 66,5 % des Umsatzsteueraufkommens und 100 % des Aufkommens der meisten übrigen Verbrauchsteuern (vgl. Bundesministerium der Finanzen: Finanzbericht 1983, Bonn 1982, S. 202-213 und Art. 6 Haushaltsbegleitgesetz 1983 vom 20. 12. 1982, BGBl. I, S. 1857). Sein Anteil an den zusätzlichen Verbrauchsteuereinnahmen wird deshalb auf rund drei Viertel geschätzt.

³⁴ Vgl. Bundeshaushaltsplan 1983, Erläuterung zu Kap. 1112, Tit. 68101.

³⁵ Vgl. H. Cremer-Schäfer: Arbeitslosigkeit, Einkommensverlust und Armut, Mannheim 1981 (Sonderforschungsbereich 3, Arbeitspapier Nr. 54), S. 5 ff.; H. Scherf: Die beste Sozialpolitik ist ein Arbeitsbeschaffungsprogramm, in: Frankfurter Rundschau, 20. 1. 1983.

³⁶ Zwischen 1973 und 1977 nahm die Zahl der Empfänger von laufenden Hilfen zum Lebensunterhalt (HLU) um rund 400 000 zu, während die Arbeitslosenzahl um rund 800 000 anstieg. Nach übereinstimmenden Ansichten von Experten ist die Zunahme der HLU-Empfänger mindestens zur Hälfte auf den Anstieg der Arbeitslosigkeit zurückzuführen (H. Scherf, a.a.O.; H. Cremer-Schäfer, a.a.O.). Das entspricht einer Zunahme der Zahl der HLU-Empfänger um 250 000 bei einem Anstieg der Arbeitslosenzahl um 1 Mill. Nach der Sozialhilfestatistik erhalten mindestens 10 % der Haushalte von HLU-Empfängern auch ALG oder HLHi; diese Personen erhalten Sozialhilfe, weil sie arbeitslos sind und obwohl sie Lohnersatzleistungen des Bundes erhalten (H. Cremer-Schäfer, a.a.O., S. 5 ff.). Bei einer Leistungsempfängerquote von ca. 50 % unter den Langfristigen Arbeitslosen muß man davon ausgehen, daß unter den Haushalten von HLU-Empfängern noch einmal mindestens 10 % Sozialhilfe beziehen, weil die Empfänger arbeitslos sind und keine Lohnersatzleistungen des Bundes erhalten. Für das Jahr 1978 ergeben sich hieraus bei einer durchschnittlichen Arbeitslosenzahl von 1 Mill. rund 250 000 Personen, die Sozialhilfe (HLU) erhalten, weil sie arbeitslos sind.

³⁷ Vgl. H. Scherf, a.a.O.

□ *Mehreinnahmen aus Sozialversicherungsbeiträgen:* Bei denjenigen rund 500 000 Arbeitslosen, die im Rahmen des Programms beschäftigt werden und die sonst keine Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit erhalten hätten⁴², entstehen hohe Mehreinnahmen aus Beiträgen zur Rentenversicherung, zur Krankenversicherung und zur Arbeitslosenversicherung⁴³. Bei den übrigen ca. 500 000 vom Programm begünstigten Arbeitslosen, die sonst ALG oder ALHi erhalten hätten und für die von der Bundesanstalt für Arbeit auch Sozialversicherungsbeiträge abgeführt worden wären, entstehen Mehreinnahmen aus erhöhten Rentenversicherungsbeiträgen und aus Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung⁴⁴. Insgesamt ergeben sich Mehreinnahmen aus Sozialversicherungsbeiträgen in Höhe von rund
– 5,3 Mrd. DM bei 32 Wochenstunden Arbeitszeit,
– 6,7 Mrd. DM bei 40 Wochenstunden Arbeitszeit.

Auf die Rentenversicherung und die Arbeitslosenversicherung, deren Defizit der Bund im Notfall decken muß⁴⁵, entfallen von diesen Mehreinnahmen rund
– 4 Mrd. DM bei 32 Wochenstunden Arbeitszeit,
– 5,1 Mrd. DM bei 40 Wochenstunden Arbeitszeit.
Der Rest entfällt auf die Krankenversicherungen.

Nettokosten

□ Die durch das Programm verursachten Einsparungen und Mehreinnahmen belaufen sich insgesamt auf schätzungsweise

– 17,6 Mrd. DM bei 32 Wochenstunden Arbeitszeit,
– 20 Mrd. DM bei 40 Wochenstunden Arbeitszeit.

Auf den Bund und die von ihm mitzufinanzierenden Sozialversicherungsträger entfallen davon schätzungsweise

– 14,2 Mrd. DM bei 32 Wochenstunden Arbeitszeit,
– 15,8 Mrd. DM bei 40 Wochenstunden Arbeitszeit.

□ Der durch das Programm verursachte finanzielle Mehraufwand (Nettokosten) beträgt demnach bei einem ABM-Programm mit 32 Wochenstunden Arbeitszeit für den Gesamtfiskus ca. 8,2 Mrd. DM (ca. 8200 DM je Teilnehmer). Für den Bund, der die Bruttokosten des Programms zu tragen hat und der von den vom Programm verursachten Einsparungen und Mehreinnahmen nur zum Teil profitiert, entsteht durch das Programm ein finanzieller Mehraufwand von ca. 11,6 Mrd. DM (ca. 11 600 DM je Teilnehmer). Für Länder, Gemeinden und Krankenversicherungen entsteht durch das Programm ein finanzieller Gewinn.

□ Bei einem ABM-Programm mit 40 Wochenstunden Arbeitszeit belaufen sich die Nettokosten für den Ge-

samtfiskus auf ca. 12,2 Mrd. DM (12 200 DM je Teilnehmer), für den Bund auf ca. 16,4 Mrd. DM (16 400 DM je Teilnehmer). Für die anderen Gebietskörperschaften und die Krankenversicherungen entsteht auch hier ein finanzieller Gewinn.

Die Modellrechnung zeigt, daß die Schaffung eines bundesweiten „temporären Ersatzarbeitsmarktes“ durch die Ausweitung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zur Bekämpfung der Langfristarbeitslosigkeit zumindest finanziell kein utopisches Unterfangen ist. Den (Brutto-)Programmkosten stehen programmbedingte Einsparungen bei den Sozialleistungen und Mehreinnahmen bei Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen gegenüber, die 60 bis 70 % der Bruttokosten ausmachen; das Programm finanziert sich zu 60 bis 70 % „selbst“. Die Einsparungen und Mehreinnahmen fallen zum größten Teil bei der Gebietskörperschaft an, die auch die (Brutto-)Programmkosten zu tragen hat – beim Bund⁴⁶.

Die gesamtfiskalischen Nettokosten für einen (in der Praxis wohl nicht realisierbaren) ABM-„Ersatzarbeitsmarkt“, der alle Langfristarbeitslosen aufnimmt, betragen im Jahr 1983 – je nach Arbeitszeitregelung – rund 8 bis 12 Mrd. DM. Die Nettokosten für einen realisierbaren ABM-„Ersatzarbeitsmarkt“, der rund 400 000 Langfristarbeitslose aufnimmt, belaufen sich im Jahr auf rund 3 bis 5 Mrd. DM.

⁴³ Diese Mehreinnahmen belaufen sich auf rund 35 % der Bruttojahreseinkommen von 21 500 DM (bei 32 Wochenstunden Arbeitszeit) bzw. 27 000 DM (bei 40 Wochenstunden Arbeitszeit, siehe Anm. 38), also im Jahr auf rund 7525 DM bzw. 9450 DM; bei 500 000 Personen ergeben sich Mehreinnahmen von knapp 3,8 Mrd. DM bzw. rund 4,7 Mrd. DM. Davon entfallen rund 65 % auf die Renten- und die Arbeitslosenversicherung; 35 % entfallen auf die Krankenversicherungen. (Vgl. E. Spitznagel, a.a.O.; J. Kühl: Die Kosten der Arbeitslosigkeit, in: Arbeit und Beruf 11/1981, S. 335).

⁴⁴ Im Rahmen des Programms werden je Teilnehmer jährliche Rentenversicherungsbeiträge in Höhe von rund 3900 DM (bei 32 Wochenstunden) bzw. 4900 DM (bei 40 Wochenstunden) abgeführt (18 % der Bruttojahreseinkommen; siehe Anm. 43). Im Rahmen von ALG und ALHi würden im Durchschnitt je Jahr nur rund 2000 DM an Rentenversicherungsbeiträgen abgeführt (vgl. Haushaltsplan der Bundesanstalt für Arbeit 1983, Erläuterung zu Kap. 5, Tit. 68101; Bundeshaushaltsplan 1983, Erläuterung zu Kap. 1112, Tit. 68101). Durch das Programm entstehen also bei den Personen, die sonst Leistungsempfänger wären, zusätzliche Rentenversicherungsbeiträge in Höhe von 1900 bzw. 2900 DM; bei 500 000 Personen sind das 1 bzw. 1,4 Mrd. DM. Bei allen Personen, die sonst Leistungsempfänger wären, ergeben sich außerdem zusätzliche jährliche Einnahmen zur Arbeitslosenversicherung in Höhe von rund 1000 DM (bei 32 Wochenstunden) bzw. 1200 DM (bei 40 Wochenstunden); 4,6 % der Bruttojahreseinkommen, siehe Anm. 43; bei 500 000 Personen sind das 0,5 bzw. 0,6 Mrd. DM.

⁴⁵ Zu den Deckungspflichten des Bundes vgl. § 1384 Reichsversicherungsordnung (RVO), § 111 Angestelltenversicherungsgesetz (AVG) und § 187 AFG.

⁴⁶ Hier muß noch einmal daran erinnert werden, daß die Modellrechnung von skeptischen und vorsichtigen Annahmen ausgeht. Wenn das Programm durch zusätzliche Kreditaufnahme finanziert wird, gehen von seinen Nettoaufwendungen auch noch Einkommensmultiplikatorwirkungen aus, die hier nicht berücksichtigt sind. Gesamtwirtschaftliche Wirkungen, die durch sinnvolle Produktionsleistungen in ABM entstehen, sind ebenfalls nicht berücksichtigt.